

〈研究論文〉

社会資源としての地域若者サポートステーションの検討

——事業の変遷に見るワークフェアの理念——

小山田 建 太

社会資源としての地域若者サポートステーションの検討

——事業の変遷に見るワークフェアの理念——

小山田 建 太

1. 問題の所在と研究の目的

本研究の目的は、地域若者サポートステーションに据えられている目標や志向性を同事業実施要綱等の変遷の整理から明らかにすることによって、同施設が多様な困難を抱える若者にとってどのような社会資源となりうるのかについて考察を加えることである。以下、地域若者サポートステーションに着眼する本研究の視点を整理・提示していく。

1.1. 不安定な社会生活を送る若者の存在

昨今、不安定な社会生活を送る若者の存在が散見されている。内閣府（2016a）の「平成28年版 子供・若者白書」によれば、若年無業者の数が2015年時点で約56万人と推計されており、また内閣府（2016b）の「若者の生活に関する調査報告書」によれば、ひきこもりと定義される若者は54.1万人と推計されている。

またこのような若年層の背景には、それぞれの社会参加を困難にさせる状況がかかわっていることも想定される。総務省（2012）によれば、若年無業者が求職活動をしていない理由について「病気・けがのため」が一番多く、次いで「その他」が回答されることを確認できるが、このような結果は、同調査にて提示される「限られた選択肢のなかでは収まらないような複雑で多様な困難を生きる若者の姿を示している」ように推察される（岩槻・棚田 2016）。また上述の内閣府（2016b）の調査結果では、ひきこもりの状態になってからの期間が「7年以上」（34.7%）である割合が最も高く、2010年の前回

調査において「1～3年」（30.5%）の割合が最も高かったことと比較すれば、このような若年層が背負う社会状況を楽観視することがますます困難になりつつある。

そしてこのような社会生活に困難を抱える若者の姿は、より広い視野の下でも把握されるべきものである。乾（2010）は、多くの若者にとって自明の人生見通しが消滅した後期近代的な時代背景の下で、〈学校から仕事へ〉と移行する過程が長期化・複雑化していることを指摘しているが、そのような現状の下で多様な困難を抱える若者にとって、自身の「存在論的安心（ontological security）」が危ぶまれ「自分固有の人生（a Life of one's own）」を歩むことが阻害される事態が生じているのだとすれば、そうした事態の進行に何らかの変容をもたらすことを可能にする、社会参加のための社会資源が提案される必要がある。

1.2. 地域若者サポートステーションの支援意義とその特有性

このような若者層の社会状況を概観した上で、全国的にも重要な支援意義があると想定される公的支援施設が、地域若者サポートステーションである。ここで地域若者サポートステーション（以下、サポステ）とは、「若年無業者（“ニート”）を対象とする国の事業として2006年にスタートした」（宮本 2015a, p. 18）経緯を持ちながら、「働くことに悩みを抱えている15歳～39歳までの若者に対し、キャリアコンサルタントなどによる専門的な相談、コミュニケーション訓練などによるステップアップ、協力企業への就労体験などにより、就労に向けた支援」

(厚生労働省 2016) を行う自立支援施設である。

サポステ事業は、モデル事業であった期間を数えれば2016年度で11期目を迎えており、その設置数は2013年度以降全国160ヶ所を基準に安定している。なお、そのラインナップにはいくらかの入れ替わりが見られるものの、継続的に事業を受託している団体が数多く、全体として大きな変化は見られない。

またサポステの施設運営を担っているのは、「厚生労働省が認定した全国の若者支援の実績やノウハウのある」(厚生労働省 2016) 団体であり、2016年度(10月23日時点)においてその団体の多くがNPO 法人(101団体)である。またその他にも一般社団法人や公益財団法人、社会福祉法人など、全国的にも公益性の高い団体が選定されていると推測される。

なおサポステ支援の特有性は、類似する「就労」の支援やサービスを提供している公的機関との対比からも推察することができる。そこでまずハローワーク(正式名「公共職業安定所」と)の対比をすれば、サポステはハローワークが有する職業紹介の機能を持っていない。すなわちサポステでは、直接的に「就労」に結びつけることに収まらない、様々な支援を提供することが目指されていると理解できる。

またジョブカフェ(正式名「若年者のためのワンストップサービスセンター」)について見れば、高橋(2005)は「どの自治体でもニートへの対応はジョブカフェがすべて単独で対処すべき事案ではない、もしくは不可能であると考えている」がゆえに、そのような若者への対応については「不登校やひきこもりなどの支援に実績を持つ地域のNPOへの助力を求め始めている」(高橋 2005, p. 64) 状況にあることを指摘している。また横井(2006)も、ジョブカフェは「来場者数と就職者数という数値で評価が行われるため」、その利用者には「大卒社会人と大学生が大半を占め、就業に対して比較的積極性をもった利用者が多い」ことを示している。これらの指摘を踏まえれば、「クライアントとして難しい若者の支援に積極的に対応するインセンティブがない」(横井 2006, p. 113) ジョブカ

フェと比較して、サポステはより多様な若者を引き受ける余地を有していると想定される。

以上のように類似する支援を提供するハローワークやジョブカフェとの比較からサポステの特有性を鑑みれば、田澤(2008)が「その主たる機能は、総合相談と第一次窓口としての機能(ネットワーク作りを含む)」(田澤 2008, p. 78) であると表現するように、多様な来所者とそのニーズに対応できる支援キャパシティが最も高い公的支援施設であることが推察できる。また宮本(2015a)もこのようなサポステの大きな功績として、それまで実像が分かっていなかった「不利な状況にある若者の実態が把握できたこと」(宮本 2015a, p. 19) を挙げている。

1.3. サポステ事業に表れる「せめぎ合い」

上述のようにサポステの支援意義が整理されながらも、同事業は同時に多くの困難や課題を抱えていることが先行研究により指摘されている。宮本(2015a)は、サポステ利用者の持つ学校経験や家族経験、さらには心身の状態が極めて困難なものであったという事実から、「就労に距離があると見立てられた若者」が来所者全体のうち約半数を占めると推計している(宮本 2015a, p. 19-21)。しかしながらその一方で、サポステの成果基準が順次明確化され、2013年度にはその成果基準が「就職等進路決定率」に絞り込まれたことや、「新成長戦略」の下で「サポステは、2011年度から10年間で、10万人の就職等進路決定を達成することが目標値となった」(宮本 2015a, p. 24) こと等が影響を及ぼすことによって、多様な「就職困難者」を抱えているサポステの“自立支援”のキャパシティに「限度」が表れ始め、現在「サポステは“積みすぎた方舟”という様相を深め、“就労率”とのせめぎ合いに立たざるをえなくなっていくた」(宮本 2015a, p. 22) と説明されている。

またサポステを把握するにあたり、同事業が単年度の公募型競争事業であることも捉えられるべき条件である。濱島(2010)は、「サポステの最も問題な点は、4月から事業を始めなければならないのに、結論が出るのが3月になってからである」ことを指摘しているが、このよ

うな事業背景を持つがゆえに、同事業がはらむ制約や事業評価が、「年度更新で毎年申請し、認可されなければならない」（濱島 2010, p. 95）受託団体にとって、大きな影響力を持つものであることが理解できる。すなわち毎年度のサポステ事業の変遷が、現場の支援像を大きく規定するものとなっていることは想像に難くない。

そしてこの事業の下に表れる「せめぎ合い」は、現場の支援職員を強く拘束するものとなっている。さっぽろ若者サポートステーションの統括コーディネーターである松田考は、地域の専門機関の役割をサッカーの例を用いて表現しているが、ここで「ひとまず就労をゴールとするなら、ハローワークとかジョブカフェみたいなところがフォワード」になるとした上で、サポステに託される役割とは、「中央の広いスペースを学校が担っている」現状において、卒業により「学校が抜けたあとのこの中央のポジションを埋めること」であると語っている。しかしながら、現実的に求められる成果があくまで「就労」に限定されていくなかでは、サポステが「中盤のポジションのなかでもどちらかといえばフォワード寄り」にならざるをえないことが述べられている（松田 2015, pp. 38-40）。

1.4. 本研究の視点と方法

しかしながら以上の知見を踏まえれば、新たな疑問や課題が表出する。すなわち、多様な若者の自立支援を引き受けることが目指される（あるいは、目指されてきた）サポステ事業とは現在、どのような目標が据えられたものとなっているのだろうか。さらには、事業の変遷の後に今日成立するサポステとは、多様な困難を抱える若者にとってどのような社会資源となりうるのだろうか。

上述の観点からサポステ事業の分析や検討を行っている先行研究は数少ない。宮本（2015a）は、同事業に対する行政評価や成果基準がその進退に影響を与えている実態を多角的に整理しているが、同事業の成果基準が移り変わる詳細なプロセスや、その変容の後に同事業が実質的に持たされている方向性や志向性が明示されるには至っていない。また田中（2014）は、2008

～2012年のサポステ事例集を分析対象として今日の若者に対する「自立支援」や「就労支援」の意味を検討することにより、「『有効なキャリア形成』といった就労に結びつく体験プログラムに課題の焦点が移行し、発展的に就労・職業的自立への支援が模索されてきている」ことや、家庭や教育機関等との連携によって「予防的、積極的な支援の展開を目指されている」こと、さらには、「就労・雇用環境の調整と就労定着に向けたフォローが課題となってきた」ことを明らかにしている。しかしながら、これらの検討が2012年度までの事例集に関するものであるという限界もあり、宮本（2015a）が指摘するような今日のサポステの「隘路（あいろ）」（宮本 2015a, p. 22）が指摘・考察されていない。

このような先行研究の状況から本研究では、今日のサポステ事業に据えられた方向性や志向性を明らかにするため、同事業を大きく規定する実施要綱や募集要項等の諸観点を検討の対象として取り上げ、それらの変遷を整理していく。なおここで扱う諸観点とは、事業の方向性を大きく特徴づけるものや、その運営を実質的に拘束・制約するものであり、具体的には、サポステ事業の「趣旨・目的」、本体事業以外に予算委託措置がある追加事業、予算措置にかかわる事業目標とそれに伴う「進路決定」に関する定義、の大きく3つの観点である。そしてこれらの観点到に表れる事業の変遷を整理することによって、今日のサポステ事業がどのような目標を据えられたものとなっているのかについて、さらには同事業が多様な困難を抱える若者にとってどのような社会資源となりうるのかについて、検討・考察を加えることを目指す。

2. サポステ事業の変遷の整理

本章では、サポステ事業を上述の3つの観点から整理していく。

2.1. サポステ事業の「趣旨・目的」の変遷

まず始めに、サポステ事業の「趣旨・目的」の変遷を表1より確認する。

一般事業として成立するようになった2008年

表1 サボステ事業の「趣旨・目的」の変遷（※下線は筆者による）

年度	趣旨・目的
2008年度 (平成20年度)	<p><u>学校卒業若しくは中途退学又は離職後、一定期間無業の状態にある者（以下「若年無業者等」という。）の職業的自立を支援するためには、社会人、職業人としての基本的な能力等の開発にとどまらず、職業意識の啓発や社会適応支援を含む包括的な支援が必要である。また、こうした支援は、各人の置かれた状況に応じて、個別的かつ継続的に行うことが必要である。</u></p> <p>このため、各地域において、地方自治体（都道府県及び市区町村をいい、市区町村には政令市を含む。以下同じ。）の主導により、関係機関が若者自立支援のためのネットワークを構築し、これを活用した若者の職業的自立支援の取組を促進していくことが必要となっている。</p> <p>各地域におけるこのような取組を促進するため、本事業を実施する。</p>
2009年度 (平成21年度) から 2012年度 (平成24年度)	<p>学校卒業、中途退学後又は離職後、一定期間無業の状態にある者（以下「若年無業者等」という。）の職業的自立を支援するためには、社会人、職業人としての基本的な能力等の養成だけに留まらず、職業意識の啓発や社会適応支援を含む包括的な支援が必要であり、こうした支援は、各人の置かれた状況に応じて、個別的に行うことや、一度限りの支援に留まらず、継続的に行うことが必要となっている。</p> <p>このため、各地域において、地方自治体の主導により、関係機関が若者自立支援のためのネットワークを構築し、これを活用した若者の職業的自立支援の取組を促進していくことが必要となっている。</p> <p>各地域におけるこのような取組を促進するため、本事業を実施する。</p>
2013年度 (平成25年度) から 2014年度 (平成26年度)	<p>学校卒業後、中途退学後又は離職後、一定期間無業の状態にある者の職業的自立を支援するためには、社会人、職業人としての基本的な能力等の養成だけに留まらず、職業意識の啓発や社会適応支援を含む包括的な支援が必要であり、こうした支援は、各人の置かれた状況に応じて、個別的に行うことや、一度限りの支援に留まらず、継続的に行うことが必要である。</p> <p>このため、各地域において、地方公共団体の主導により、関係機関が若者自立支援のためのネットワークを構築し、その拠点として地域若者サポートステーション（以下「サボステ」という。）を運営し、若者の職業的自立支援の取組を促進していく。</p> <p>また、サボステが学校（本要綱 2 支援対象者でいう「学校」と同じ。以下同じ。）等との連携体制を構築し、中退者情報の共有を促進するとともに、訪問支援（アウトリーチ）等により、<u>学校の中途退学（以下「中退」という。）者の支援を充実する等、学校との切れ目のない支援を行い、若者が若年無業者等（本要綱 2 支援対象者に定める者をいう。以下同じ。）になることの未然防止、若年無業者等の職業的自立支援の促進及び「貧困の連鎖」の防止を図る。</u></p> <p>本要領は、地域若者サポートステーション事業（以下「本事業」という。）を実施することにより、このような若者の職業的自立支援の取組を促進し、一人でも多くの若者の進路決定に資することを目的とする。</p>
2015年度 (平成27年度)	<p>若者の数が減っているにもかかわらず、若年無業者（15～34歳で、就労しておらず、家事も通学もしていない者）の数は60万人と高止まりしている。</p> <p>これら若年無業者等の就労を支援することは、若者の可能性を広げるだけでなく、将来生活保護に陥るリスクを未然に防止し、経済的に自立させ、地域社会の支え手とするとともに、我が国の産業の担い手を育てるために重要な施策である。また、人口減少社会の中で成長を実現していくために、若者の活躍が一層求められているところである。</p> <p>これら若者を就労につなげるうえでの課題は多岐に渡っており、社会人として必要な基礎的な能力の養成や、就職活動を開始するにあたって必要な基礎的な知識・ノウハウの付与、また、実際に産業の担い手となる上での第一歩を踏み出すための体験機会を提供するなどにより、これらの課題の解決を図っていくことが必要である。</p> <p>また、関係機関との連携の下、各人の置かれた状況に応じて個別的に支援を行うことや、課題の所在を正確に把握し、支援対象者との信頼関係が築かれた専門スタッフによる職業的自立の実現に向けたサポートを継続的に行うことが重要である。</p> <p>本要領は、地域若者サポートステーション（以下「サボステ」という。）事業（以下「本事業」という。）を実施することにより、ニート等の若者が充実した職業生活を送り、我が国の将来を支える人材となるよう一人でも多くの若者を就職に結びつけるとともに、就労後のフォローアップを通じて早期離職を防ぐことを目的とする。</p>

度の「趣旨・目的」には、モデル事業として成立していた2006～2007年度と同様の記載が踏襲されており、「学校卒業若しくは中途退学又は離職後、一定期間無業の状態にある者」である「若年無業者」に対して、「社会人、職業人としての基本的な能力等の開発にとどまらず、職業意識の啓発や社会適応支援を含む包括的な支援

が必要である」との認識が示されている。加えて、このような支援が「各人の置かれた状況に応じて、個別的かつ継続的に行」われることの必要性も言及されている。また「職業的自立の支援」のために、「関係機関が若者自立支援のためのネットワークを構築し、これを活用」することも目指されている。

続く2009年度からは、前年度の記載を引き継ぎながら、サポステの支援が「一度限りの支援に留まらない」継続性を持つものであることが強調されるようになっており、同様の記載は2014年度まで引き継がれることとなっている。

また2013～2014年度では、サポステが各地域における「若者自立支援のためのネットワーク」の拠点として位置づくことも明記されるようになっていく。

そしてこの期間に見られる大きな変化が、「専修学校又は大学若しくは短期大学等」である「学校」等との連携体制を構築することの重要性が強調されるようになっていくことである。すなわち、「学校」との「連携体制を構築し、中途退学者情報の共有を促進するとともに、訪問支援（アウトリーチ）等」を実施することによって、中途退学者に対する「学校との切れ目のない支援を行い」、若者が若年無業者等になることの「未然防止」や「貧困の連鎖」の防止が、新たに強調されるようになっていく。

しかしながら続く2015年度では、前年度までの語調とは大きく異なる記載が確認できる。同年度より、サポステ事業によって「若年無業者等の就労を支援することは、若者の可能性を広げるだけでなく、将来生活保護に陥るリスクを未然に防止し、経済的に自立させ、地域社会の支え手とするとともに、我が国の産業の担い手を育てるために重要な施策である」との認識が示されるようになっていく。すなわち事業の目的が、「ニート等の若者が充実した職業生活を送

り、我が国の将来を支える人材となるよう一人でも多くの若者を就職に結びつけるとともに、就労後のフォローアップを通じて早期離職を防ぐこと」に焦点化されるようになっていく。

なお2016年度には、若者が「ニート等」と表現されなくなっているが、2015年度と同様の記載が踏襲されていることが確認できる。

以上のようにサポステ事業の「趣旨・目的」の変遷を概観すれば、同事業が各年度においてその力点を大きく変容させていることが理解できる。そしてその大きな転換点で、より狭義の「就労」を支援することが意図され始める2015年度に表れていることを確認することができる。

2.2. 本体事業以外の追加事業の変遷

次に、本体事業以外に予算委託措置がある追加事業の変遷を確認する。

表2より、2008年度までには追加事業を特に確認することができないが、2009年度には「いつでもどこでもサポートモデル事業」が提示されるようになっていく。この事業では、「地域における若者自立支援5原則」（1.すべての若者に対する、2.一人の人があらゆる悩みに答える、3.アウトリーチ（訪問支援）を行う、4.ネットワークを構築する、5.早期に対応する）の具現化に資するべく、サポステの各種支援のアクセシビリティを高めることが目指されており、アウトリーチやメール相談など、より幅広い対象者に能動的に働きかけていくことのできる多様な相談サービスが提案されている。またここで「訪問支援（アウトリーチ）」とは、「自治体、教

表2 本体事業以外に予算委託措置がある追加事業（と選定基準数）の変遷

年度	本体事業以外の追加事業
～2008年度（平成20年度）	なし
2009年度（平成21年度）	「いつでもどこでもサポートモデル事業」（20者）
2010年度（平成22年度）	「高校中退者等アウトリーチ事業」（50者）、「継続支援事業」（5者）、「短期合宿型訓練事業」（5者）
2011年度（平成23年度）	「高校中退者等アウトリーチ事業」（60者）、「継続支援事業」（15者）
2012年度（平成24年度）	「高校中退者等アウトリーチ事業」（65者）、「生活支援等継続支援事業」（20者）
2013年度（平成25年度）	なし
2014年度（平成26年度）	職場体験コーディネーターの配置（希望者による任意申請）
2015年度（平成27年度）	「チャレンジ体験支援」（60者）、「若年無業者等集中訓練プログラム事業」（希望者による任意申請）
2016年度（平成28年度）	「若年無業者等集中訓練プログラム事業」（希望者による任意申請）

育機関等の関係機関と連携の下、生活保護受給世帯の者、高校中退者等を含む支援を必要としている潜在的な若者を発掘し、これらの若者に対して地域若者サポートステーションの方から能動的な働きかけ（アウトリーチ）を行い、地域若者サポートステーションへと誘導等するもの」と定められている。

続く2010年度には、「高校中退者等アウトリーチ事業」、「継続支援事業」、「短期合宿型訓練事業」が提示されている。ここで「高校中退者等アウトリーチ事業」とは、「高校等との連携の下、進路の決まっていない高校中退者等を主な対象に、訪問支援担当のキャリア・コンサルタント等による自宅等への訪問支援（アウトリーチ）を実施」するものであり、また「継続支援事業」とは、「高校中退者等アウトリーチ事業」の支援対象者のうち「正社員での就職実現に向け、高卒学歴・高卒相当学力取得を当面の目標に設定する者を対象に」、学習支援や進路相談、就職支援を始めとする「総合的、継続的な支援プログラムを実施するもの」である。なお「短期合宿型訓練事業」とは、同様の支援対象者のうち「特にコミュニケーション能力、生活面の基礎形成等が求められる者を対象に、おおむね1週間以内の短期合宿型訓練を行い、生活訓練等のプログラムを提供するもの」である。

また続く2011～2012年度には、「高校中退者等アウトリーチ事業」と「継続支援事業」（2012年度は「生活支援等継続支援事業」）が引き継がれており、その選定基準数もそれぞれ増加していることから、これらの支援に対する関心の高まりがあったことが推察される。

続く2013年度には、前年度までの追加事業がすべて見直されており、2014年度には、「職場体験等について全国のサポステ事業への効果波及を視野に入れた新たなモデル的な取り組みを実施する」ための職場体験コーディネーターの配置が新たに提示されている。

ただこのような変化は、学校連携事業への関心の低下を示すものでないことは宮本（2015a）からも理解することができる。すなわち、2013年度には「就職等進路決定率と学校連携事業が

推進されることにより人件費が大幅に増加し、総予算が2倍を超えた」（宮本 2015a, p. 22）のである。また、その「趣旨・目的」に学校連携の関心が表現されるのも2013～2014年度である。これらの事実を踏まれば、同年度において「高校中退者等アウトリーチ事業」や「継続支援事業」などを始めとする学校連携の支援活動が、同年度の「趣旨・目的」にも表れるように、サポステ事業の本体業務として常態化するようになっていたことが理解できる。

しかしながら続く2015年度からは、その様相が大きく変化している。同年度より前年度までの事業が姿を消し、代わって「チャレンジ体験支援」、「若年無業者等集中訓練プログラム事業」が提示されるようになっていく。ここで「チャレンジ体験支援」とは、「産業界の求人ニーズの高い業種等の」就労を体験するチャレンジ体験を行うことで「より就職に結び付くよう支援する」事業であり、また「若年無業者等集中訓練プログラム事業」とは、「ニート等の若者に対し、集中的に、合宿生活を取り入れ、職場実習（OJT 訓練）、資格取得支援等を実施することにより、本人の自信回復、就職に必要な基礎的能力の獲得、基礎的資格の取得を図り、就労に結びつけることを目的とする」事業である。

なお2016年度には、「若年無業者等集中訓練プログラム事業」のみが引き継がれていることが見て取れる。

以上のように追加事業の変遷を整理すれば、多様な支援活動を志向する追加事業が消失していくなかで、2015年以降においてより具体的な「就労」への接続を目指す事業の出現を確認することができ、前節の「趣旨・目的」の変遷に見られるものと極めて類似する同事業の方向性や志向性を見出すことができる。

2.3. 予算措置にかかわる事業目標と、「進路決定」に関する定義の変遷

最後に、各年度の予算措置にかかわる事業目標と、それに伴う「進路決定」に関する定義の変遷を確認する。

表3より、2007年度までには具体的な事業目標は表現されていないが、2008年度より「就職

表3 予算措置にかかわる事業目標と、「進路決定」に関する定義の変遷

年度	予算措置にかかわる事業目標	「進路決定」に関する定義
～2007年度 (平成19年度)	特に記載なし。	特に記載なし。
2008年度 (平成20年度) から 2009年度 (平成21年度)	「事業を実施するにあたり、利用開始から6カ月後の時点で、継続的に支援した者のうち、より就職等に結びつく方向に変化した者の割合を60%以上、就職等進路決定者の割合30%以上とすることを目標設定すること」。 また、前年度より継続する団体への予算増。	特に記載なし。
2010年度 (平成22年度)	「事業を実施するにあたり、利用開始から6カ月後の時点で、継続的に支援した者のうち、より就職等に結びつく方向に変化した者の割合を60%以上、就職等進路決定者の割合30%以上とすることを目標設定すること」。	「就職等進路決定者」とは、就職、進学、復学、職業訓練受講等による進路決定者。
2011年度 (平成23年度)	「対象地域のニート数」と、前年度の「のべ来所者数」と「就職等進路決定者数」を基準とする、事業等級の設定。	「就職等進路決定者」とは、地域若者サポートステーション利用登録後6か月後の時点で就職、職業訓練、進学等により進路決定した者。
2012年度 (平成24年度)	前年度の「相談件数」と「就職等進路決定者数」を基準とする、事業等級の設定。	
2013年度 (平成25年度)	前年度の「就職等進路決定者数」を基準とする、事業等級の設定。	「就職等進路決定者」とは、地域若者サポートステーションの支援により就職、職業訓練、進学等により進路決定した者。
2014年度 (平成26年度)	年度目標とする「就職等進路決定者数」に応じた事業等級の希望を申請。 応募基準は、前年度の「就職等進路決定者数」。	「就職等進路決定者」とは、サポステを利用した方で進路の決定に結びついた方を指す。進路とは、「就職」「進学」「職業訓練」等を指す。
2015年度 (平成27年度)	年度目標とする「就職者数」に応じた事業等級の希望を申請。 応募基準は、前年度の「就職等進路決定者数」と「新規登録者数」。	「就職者」とは、雇用保険被保険者資格を取得しうる就職に限る（1週間の所定労働時間が20時間以上、31日以上の雇用見込みがある）就職者とする。
2016年度 (平成28年度)	年度目標とする「就職者数」に応じた事業等級の希望を申請。 応募基準は、前年度の「就職者数」と「新規登録者数」。	

等進路決定者」等にかかわる事業目標が設定されるようになっていく。しかしながら、それら「就職等進路決定者」等の明確な定義は確認できず、それに伴う予算措置も生まれていない。

ただ続く2010年度には、具体的な「就職等進路決定者」の定義が初めて表現され、ここで「就職等進路決定者」とは、「就職、進学、復学、職業訓練受講等による進路決定者」とであると定められている。

また続く2011～2012年度では、前年度に定められた「就職等進路決定者数」の実績に伴った、事業予算の等級が設定されるようになっていく。一方、同年度においては「対象地域のニート数」や、前年度の「のべ来所者数」や「相談件数」といった指標も活用されていることから、同事

業を多面的に評価しようとする視点も確認することができる。

しかしながら続く2013年度には、等級を評価する基準が「就職等進路決定者数」へと一本化されるようになっていく。また続く2014年度には、年度目標とする「就職等進路決定者数」に応じた事業等級について、その希望を申請する形へと変化を遂げている。

そして2015年度以降では、前年度の「就職等進路決定者数」という年度目標を、さらに「就職者数」へと限定する企画が表れている。ここで「就職者」とは、「雇用保険被保険者資格を取得しうる就職に限る（1週間の所定労働時間が20時間以上、31日以上の雇用見込みがある）就職者」と定義されており、安定的で継続的な就

労を実現させることが事業の目標として据えられるようになっていくことが推測できる。

またこの変化に重なる、同事業の支援対象者の定義も変容を迫られており、2015～2016年度の支援対象者は、若年無業者のうち「就職（以下「雇用保険被保険者資格を取得し得る就職」という。）に向けた取組みへの意欲が認められ、ハローワークにおいても就職を目標とし得ると判断した者及びその家族」と限定されるようになっていく。このことは、2006～2014年度までその支援対象者が「職業的自立を始めとした自身の将来に向けた取組への意欲が認められる者（及びその家族）」とより幅広く定められていたことと比較すれば、現場の支援の実態を大きく転換させるものであることが推察される。

サポステ事業がこのように安定的で継続的な就労へと焦点化されている状況は、「サポステの支援を経て就職をした者のうち、就職後6ヶ月を経過した後に継続して就業している者の割合」である「定着・ステップアップ事業の定着率」を、2015年度より事業目標値として提示する必要があることからも同様に推測することができる。

重ねて、等級申請の応募基準として採用される「新規登録者数」も、2015年度より新たに提示されている観点である。ここで「新規登録者」とは、事業の該当年度の間に「サポステの支援が必要な利用者として新たに本登録した方」を指しており、より上級の等級を希望する場合、この「新規登録者数」が一定水準に達しているかどうか申請の基準となっている。

以上のような事業変遷により2016年度には、前年度の「就職者数」や「新規登録者数」等の実績を申請の応募基準として、年度目標とする「就職者数」に応じた事業等級の希望が審査されるという構造が成立するようになっていく。

2.4. サポステ事業の様相とその特筆点

上述のようにサポステ事業の変遷を各観点から整理すれば、同事業が毎年度その様相を大きく変容させていることが見て取れる。そしてこれらの整理より、本稿が指摘したい同事業の特筆点は大きく以下の4点にまとめられる。

まず第一に、同事業において様々な学業達成や職業訓練受講などを始めとする「進路決定」への関心が薄められ、その一方で、安定的かつ継続的な「就労」へと接続させることがその主要な機能として目指されるようになっていくことが確認できる。具体的には、「社会適応支援を含む包括的な支援」を提供すること以上に、「将来生活保護に陥るリスクを未然に防止し、経済的に自立させ、地域社会の支え手とするとともに、我が国の産業の担い手を育てる」ことに主眼が置かれるようになっていく。また、その事業評価に明確性や拘束性が付与されていく過程のなかで、「事業目標値」が「就職、進学、復学、職業訓練受講等による進路決定者」を指す「就職等進路決定者」から、「雇用保険被保険者資格を取得しうる就職」を達成する「就職者」へと限定されたことも、同事業の方向性や志向性を大きく規定するものであると考えられる。

第二に、上述のような機能が意図されるに従って、学校中途退学者等に「切れ目のない支援」を提供することを目指す、学校連携の意図が後退していることを指摘することができる。このことは、サポステ支援の場が既存の教育機関とは大きく距離を持たされた現状にあることを示唆するものであり、多様な困難を抱える児童生徒にとって重要な支援意義を創発させようとする社会資源が実用化されていない事態が生じているとも指摘することができる。そしてそのような事態とは、不就学や高校中退、長期欠席などの「学校に行かない子ども」を始めとする不安定な学校生活を送る児童生徒にとって、特に大きなリスクをもたらすものであるということが想起される（酒井 2015）。

第三に、これらの学校連携事業や、2009年度の追加事業である「いつでもどこでもサポートモデル事業」等が重要な支援策として掲げていた「訪問支援」（アウトリーチ）が、サポステ事業としての主要な強調点ではなくなりつつある状況が見受けられる。すなわち、「支援を必要としている潜在的な若者を発掘」するべくサポステの方から「能動的な働きかけ」を実施していくという「積極的な」志向性は、「訪問支援」

(アウトリーチ)等の手法を重視する事業が消失している現状において、表出されにくいものとなっていることが想定できる。

そして第四に、以上のように解釈される同事業の変遷が、継続的に同事業を受託しながら支援活動を行っている現場の支援職員にとって多少なりとも戸惑いや葛藤を引き起こすものとなっていることが考えられ、またそのような事業と支援実践の意図が交錯する瞬間に、同事業の「せめぎ合い」が立ち現れることが理解できる。

3. まとめと考察

前章のようなサポステ事業の変遷の整理から、改めてサポステをどのような支援施設として眼差すことができるだろうか。言い換えれば、社会のなかで不活性化す／させられている若者にとって、サポステとはどのような社会資源となりうるのだろうか。以下では、上述の問に対する考察を提示していく。

3.1. サポステ支援における「ワークフェア」の様相と、「教育」言説との結びつき

前章までの同事業の整理を踏まえれば、サポステは当初より若年無業者の就労を支援することをその事業のミッションとして掲げながらも、その事業要綱等に表れる目標や志向性には「ワークフェア」の様相が顕在化しつつあると理解することができる。ここで「ワークフェア」とは、「社会から排除された人々に対し、教育や訓練を通じて雇用可能性や社会参加可能性を高めることで、包摂を図ろうとする政策理念」(仁平 2015, p. 176)を指すが、同事業の目指すものが主に「就職者数」に据えられつつある現状において、その目標の達成に向けられた「教育や訓練」が、支援のパッケージとして前面に表れ始めていることが分かる。

なおこの「ワークフェア」は、昨今の有力な労働・福祉政策の理念として成立している現状がある。埋橋 (2007) によれば、ヨーロッパやアングロサクソン諸国に伝播している「ワークフェア」の趨勢には、「社会の基本的な存立条件としてのモラル面に注目し、自立心や市民としての義務を強調する流れ」と、「経済的側面を重

視し、納税者の立場を代弁しながら財政制約のもとでの福祉予算の節約を訴える流れ」(埋橋 2007, p. 2) の2つの牽引するイデオロギーが、その肯定的評価を形成しているとされる。また卯月 (2014) も、「寛大な」社会保障に対する懷疑から社会扶助の受給条件の厳格化を図っていく「福祉依存」モデルが、十分なエビデンスを持たずとも政治的な言説として大きな影響力を発揮するものであることについて言及している。

またこのような同事業の変化は、これまで「雇用可能性や社会参加可能性を高める」ための「教育や訓練」の機会が奪われてきた若者を包摂する方途となりうる一方で、その他の若者を支援の場から遠ざけてしまう可能性を想起させる。すなわち「教育や訓練」の機会の提供が、多様な困難を抱えてサポステへ来所する若者のニーズには必ずしもそぐわないものとなっている可能性がある。このことは、宮本 (2015a) によって来所者の半数が「就労に距離があると見立てられた若者」であると示されたことから同様に推察される。

そして、このような文脈の下で「教育や訓練」の機会の提供が強調されていくにつれて、サポステに来所する若者の多様な支援ニーズが補足されにくくなるという事態が想起されていく。荻野 (2006) は「不登校」や「ひきこもり」、「ニート」といった若者を支援する民間活動に照準を当てるなかで、その支援活動が「承認の欠如を経験し、肯定的な自己関係を失った当事者たちに「居場所」を提供してきた」(荻野 2006, p. 324) 実態を描出しているが、若者支援の場においてこのような「居場所」とは、様々な「生きづらさ」を抱える若者にとって最も根源的な要素であることが広く認識・共有されている(例えば、若者支援全国協同連絡会 2016)。しかしながら、「居場所」を提供する支援活動から見出される「自己信頼・自己価値感情の回復と志向性の探索に資する方法」(荻野 2006, p. 324) とは、多様な若者を長期に渡って支援していくことが前提として想定されるために、昨今のサポステの事業目標とは必ずしも親和的で

はない。

以上よりこのような「教育や訓練」が、若者の「生の無条件保障」(山口・堤 2014)に貢献しない可能性を考えることができる。この点について大多和・山口(2007)は、既存の社会保障に代わって「教育を重点的に顧慮しつつ教育の役割を大きく見積もる言説」が、「福祉と教育の間に設定されつつあるゼロ・サム関係(一方が増えると他方が減る関係)のなかで、セーフティネットとしての福祉のパイを奪ってしまう」(大多和・山口 2007, p. 178)ことに警鐘をならしている。

3.2. サポステ支援の場に現れない若者とそのニーズの潜在化

学校連携事業や「訪問支援」(アウトリーチ)に代表される「積極的な」志向性を表出しづらいサポステの現状とは、若者自身が同施設へ継続的に通所することをもってその支援の実現を目指そうとする支援像を、より一層喚起させるものである。この点に関して宮本(2015b)は、「サポステは、親の扶養を受けることができ、親がサポステ利用を支援していること、そして若者自身が助けを求めて行動を起こした者だけを支援の対象とするという限界をもっている」(宮本 2015b, p. 215)と指摘している。さらに知念(2016)は、自身のリテラシーに課題を抱えながらも支援施設に通うことなく職業生活を送っている若者へのインタビュー調査の結果から、彼らが「今ある社会関係資本を活用して、なるべく良い仕事に就いていく方が合理的」であるとの認識を持ちながら、自身の社会関係資本を駆使した職業生活を送っている実態を明らかにしている。

これらの知見が示唆しているのは、サポステ支援を活用するということが、一定数の「悩みを抱えている」若者にとって、現実的な選択肢になりえていないという実状である。またこのことは、「彼らのような若者が幼少期から通って、大人になっても気軽に立ち寄れるような場所」(知念 2016, p. 186)や社会空間が消失していることをも危惧させる知見である。

3.3. 「就労」を支援するサポステの社会資源としての可能性

しかしながらこれらの認識が持たれた上で再度認められなければならないのは、このような様相を呈するサポステに、多様な若者が意図的にも無意図的にも、それぞれのニーズを持って来所しているという事実である。2015年度のサポステ全体の新規登録者数は27,046人であり、相談件数とセミナー参加者数を合わせた総利用件数は、53万件を超えている。この意味において、地域福祉や若者支援の実績とノウハウを培っているサポステと、そのサポステが来所する若者に対して提供している支援とが、それぞれの地域において極めて「実践的」なものとなっている現状が存在するのではないだろうか。

またこのような現状を鑑みれば、多様な若者への支援を志向する公的施設としてのサポステが、そのような若者にとっての重要な社会資源となりうる可能性を考えることができ、またその可能性は決して看過されるべきものではないと推測される。

そしてさらなる検討を進める際には、同事業の「せめぎ合い」の下で提供されるサポステ支援が、「ワークフェア」の様相を呈しつつ福祉や社会保障を侵害する「教育」へと転換されることのないよう、支援の場に現出する「教育」の在り方により注視していく必要があるだろう。またその際には、「排除を生まないワークフェアの条件の一つ」として「収入や雇用などの保障を〈教育〉＝人的資本形成に先行させる」(仁平 2015, pp. 189-190)という指摘が、重要な示唆を持つと考えられる。

しかしながらその一方で、サポステ支援の場に浮かび上がる「教育」が、来所する若者の「生の無条件保障」に顧慮しつつ、彼らの「自分固有の人生」を紡いでいく(紡ぎ直す)ことに資する社会資源となりうる可能性についても、同様に検討の対象とされる必要があるのではないだろうか。本稿ではそのような教育の在り方を示唆させるものとして、東京都の「みたか地域若者サポートステーション」や「ねりま若者サポートステーション」、神奈川県「さがみは

ら若者サポートステーション」を運営している「特定非営利活動法人文化学習協同ネットワーク」の実践を提示したい。同団体の代表理事である佐藤洋作は、長年の居場所づくりの実践から「損なわれていた自分自身と他者への信頼を修復することができる」ことにその支援の本質を見出し、「若者たちが協同で取り組む職業訓練や中間の仕事体験そのものを、他者や自分自身への、そして仕事の世界そのものへの信頼回復のプロセスとしてとらえる視点が大切である」と指摘している(佐藤 2015a, p. 39)。すなわちこのような支援観が貫かれることによって、「人・もの・ことがらと対話しながら、社会像をつくり直し、他者や社会へ、さらには自分自身への信頼を深め、働くことの喜びや自信を獲得していく社会参加と体験的なプログラム」(佐藤 2015b, p. 77)が、主体的に社会像を再構築するための学びやくちからをもちたすのではないだろうか(佐藤 2005)。

また同事業の活用が、このような教育や支援の営為を引き出すことに寄与するのだとすれば、事業変遷の後に見られる同事業を、全国的な若者支援の実践を支える重要な社会資源の一つとして見出すことができるように思われる。

以上の知見を踏まえれば、若者の「就労」を支援するサポステが来所者にとっての重要な社会資源となりうる可能性について検討や考察を深めていく際には、その支援の場に生まれる「教育」の実態や在り方を深く精査していくことがその要点を握っていると解釈することができる。

参考文献等

- 知念渉, 2016, 「若年者向けリテラシー支援の困難と課題—くヤンチャな子らへへの追跡調査から—」岩槻知也編, 『社会的困難を生きる若者と学習支援—リテラシーを育む基礎教育の保障に向けて—』明石書店, pp. 175-187.
- 濱島清史, 2010, 「地域若者サポートステーション(1)—山口県を中心とする現状と課題—」『山口経済学雑誌』第58巻第5号, pp. 71-107.
- 乾彰夫, 2010, 『〈学校から仕事へ〉の変容と若者

たち』青木書店。

- 岩槻知也・棚田洋平, 2016, 「『社会的困難を生きる若者』とは誰か?—その実態と支援施策—」岩槻知也編, 『社会的困難を生きる若者と学習支援—リテラシーを育む基礎教育の保障に向けて—』明石書店, pp. 17-40.
- 厚生労働省, 2016, 「地域若者サポートステーションって何?」(2016年7月27日取得, http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/shokugyouounouryoku/for_worker/ys-station/index.html).
- 松田考, 2015, 「学校と社会とのすきまを埋める支援ネットワーク◎札幌—新規の来談, 毎月40名—」青砥恭・さいたまユースサポートネット編, 『若者の貧困・居場所・セカンドチャンス』太郎次郎社エディタス, pp. 124-142.
- 宮本みち子, 2015a, 「若年無業者と地域若者サポートステーション事業」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』第51巻第1号, pp. 18-28.
- , 2015b, 「若者の移行期政策と社会学の可能性—「フリーター」「ニート」から「社会的排除」へ—」『社会学評論』第66巻第2号, pp. 204-223.
- 内閣府, 2016a, 「若者の生活に関する調査報告書」(2016年10月18日取得, <http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/h27/pdf-index.html>).
- , 2016b, 「平成28年版 子供・若者白書」(2016年10月23日取得, <http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h28honpen/index.html>).
- 仁平典宏, 2015, 「〈教育〉化する社会保障と社会的排除—ワークフェア・人的資本・統治性—」『教育社会学研究』第96集, pp. 175-196.
- 荻野達史, 2006, 「新たな社会問題群と社会運動—不登校, ひきこもり, ニートをめぐる民間活動—」『社会学評論』第57巻第2号, pp. 311-329.
- 太多和直樹・山口毅, 2007, 「進路選択と支援—学校存続構造の現在とアカウンタビリティ—」本田由紀編, 『若者の労働と生活世界—彼らはどんな現実を生きているか—』大月書店, pp. 149-184.
- 酒井朗, 2015, 「教育における排除と包摂」『教育

- 社会学研究』第96集, pp. 5-24.
- 佐藤洋作, 2005, 「〈不安〉を超えて〈働ける自分〉へーひきこもりの居場所からー」佐藤洋作・平塚眞樹編, 『ニート・フリーターと学力』明石書店, pp. 206-229.
- , 2015a, 「若者の社会的自立を支えるベースキャンプーNPO 法人文化学習協同ネットワークがすすめる「居場所づくり」ー」『部落解放』第713号, pp. 32-39.
- , 2015b, 「学校から仕事への移行を支えるー学び直しの場をつくるー」宮本みち子編, 『すべての若者が生きられる未来を一家族・教育・仕事からの排除に抗してー』岩波書店, pp. 67-90.
- 総務省, 2012, 「平成24年就業構造基本調査」(2016年10月23日取得, <http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/>).
- 高橋陽子, 2005, 「自治体による就業支援としての「ジョブカフェ」の現状」労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』No. 539, pp. 56-67.
- 田中尚, 2014, 「地域若者サポートステーションの課題」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第16巻, pp. 59-65.
- 田澤実, 2008, 「就労支援施設を利用する若者の社会への移行ー地域若者サポートステーションに焦点を当ててー」心理科学研究会『心理科学』第29巻第1号, pp. 68-79.
- 埋橋孝文, 2007, 『ワークフェアー排除から包摂へ?ー』法律文化社。
- 卯月由佳, 2014, 「公教育の制度設計の原理を考える」『教育システムと社会ーその理論的検討ー』世織書房, pp. 93-102.
- 山口毅・堤孝晃, 2014, 「教育と生存権の境界問題」広田照幸・宮寺晃夫編『教育システムと社会ーその理論的検討ー』世織書房, pp. 208-226.
- 横井敏郎, 2006, 「若者自立支援政策から普遍的シティズンシップへーポストフォーディズムにおける若者の進路と支援実践の展望ー」『教育学研究』第73巻第4号, pp. 432-443.
- 若者支援全国協同連絡会, 2016, 『「若者支援」のこれまでとこれからー協同で社会をつくる実践へー』かもがわ出版。

A Study of the Youth Support Station as a Social Resource: The Principle of “Workfare” Represented by Determining the Transitional Stages of the Project

Kenta OYAMADA

The purpose of this paper is to consider how the youth support station functions as a social resource for youth with various difficulties by disclosing the purpose and intentions of the youth support station by determining the transitional stages of the project.

The main findings by showing the transitional stages of the project are summarized as follows. First, this project has strengthened the functions that encourage youth to engage in stable and continuous employment. Second, the intentions of cooperation with schools that include many students with various difficulties have been on the decline. Third, active approaches represented by “Outreach” programs have not received treatment as important elements. Fourth, and finally, these conflicting outcomes regarding this project are assumed to cause minor and major sources of confusion among staff that actually support youth.

To interpret the above-mentioned results, the youth support station has been presenting the aspects of “Workfare.” Therefore, it is necessary to take a closer look at “Education and Training” which appears in this project and can harm the social welfare and security network for youth.

However, some aspects of this project are expected to provide meaningful social resources that can lead youth to (re)create “a life of one’s own.” These aspects like public participation and experiential programs in cooperation with others assume a process of restoring trust in oneself and others, and developing the ability to learn so as to establish one’s independence which can lead to satisfaction and confidence, and deepen belief in oneself, others, and society, and recreate one’s vision of society.